SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

BIULETYN

Z 37. posiedzenia
Rady Ochrony Pracy (X kad.)
w dniu 28 sierpnia 2018 r.

Biuletyn z posiedzenia

Rady Ochrony Pracy (nr 37)

28 sierpnia 2018 r.

Rada Ochrony Pracy, obradująca pod przewodnictwem posła **Janusza Śniadka (PiS)**, przewodniczącego Rady, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie oceny i ograniczania ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na czynniki o działaniu rakotwórczym lub mutagennym,

– „Problematyka zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych – skuteczność nowych uregulowań” – materiał przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy,

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Wiesław Łyszczek** główny inspektor pracy wraz ze współpracownikami, **Aneta Przybysz** główny specjalista w Departamencie Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W posiedzeniu udział wzięła pracownica Kancelarii Sejmu **Ewa Mierosławska** – z sekretariatu Rady w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Otwieram posiedzenie Rady Ochrony Pracy. Witam głównego inspektora pracy pana Wiesława Łyszczka wraz ze współpracownikami. Witam również głównego specjalistę w Departamencie Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej panią Anetę Przybysz. Witam członków Rady Ochrony Pracy i zaproszonych gości.

Proszę państwa o powstanie. *(Zebrani wstają z miejsc).* W minioną niedzielę – 26 sierpnia – w pierwszą rocznicę śmierci głównego inspektora pracy Romana Giedrojcia odbyła się w Słupsku msza św. w jego intencji.

Chciałbym też poinformować, że wczoraj – 27 sierpnia – w sali BHP w Stoczni Gdańskiej odbyła się uroczystość wręczenia po raz pierwszy ustanowionych przez głównego inspektora pracy corocznych nagród im. Romana Giedrojcia przyznawanych za szczególne osiągnięcia w zakresie poprawy warunków pracy oraz determinację i skuteczność w egzekwowaniu przepisów prawa pracy. Pierwszymi laureatami nagrody im. Romana Giedrojcia zostali pan Lesław Zachara – z tarnowskiego oddziału Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie, pan Bartłomiej Kędzior z Okręgowego Inspektoratu Pracy w Rzeszowie oraz pani Teresa Domżalska z Okręgowego Inspektoratu Pracy w Poznaniu.

Proszę o uczczenie chwilą ciszy pamięci Romana Giedrojcia i wszystkich inspektorów pracy, którzy w minionym roku odeszli do Pana. Wieczny odpoczynek racz im dać Panie.

Zebrani:

A światłość wiekuista niechaj im świeci.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Niech odpoczywają w pokoju.

Zebrani:

Amen.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za chwilę skupienia. Myślę, że byliśmy to winni zarówno Romanowi Giedrojciowi, jak i wszystkim zmarłym pracownikom Inspekcji Pracy.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje pkt 1 – przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie oceny i ograniczania ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na czynniki o działaniu rakotwórczym i mutagennym, pkt 2 – „Problematyka zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych – skuteczność nowych uregulowań" – materiał przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy, pkt 3 – sprawy bieżące.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę zgłoszeń.

Stwierdzam, że Rada przyjęła porządek dzienny posiedzenia.

Przystępujemy do jego realizacji. Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku dziennego – przyjęcie stanowiska Rady Ochrony Pracy w sprawie oceny i ograniczania ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na czynniki o działaniu rakotwórczym i mutagennym.

Proszę przewodniczącą Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy panią prof. Danutę Koradecką o przedstawienie projektu stanowiska.

Przewodnicząca Zespołu ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Projekt stanowiska został opracowany przez Zespół ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy oraz członków innych zespołów problemowych Rady uczestniczących we wczorajszym posiedzeniu. Było ono interesujące dla nas wszystkich i przekonywające, jeśli chodzi o kierunki zmian dla ograniczenia ekstremalnych zagrożeń dla zdrowia człowieka w środowisku pracy. Oto proponowane brzmienie stanowiska: „Rada Ochrony Pracy na posiedzeniu, które odbyło się 17 lipca 2018 r., omówiła problematykę związaną z występowaniem substancji i ich mieszanin oraz czynników i procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy. Podstawę dyskusji stanowiły materiały przygotowane przez: Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Pracy oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.

W 2013 r. w Unii Europejskiej wyprodukowano 322 mln ton substancji chemicznych, z czego 9,5%, tj. 30,7 mln ton, to były substancje rakotwórcze i mutagenne. Corocznie w UE 102,5 tys. przypadków śmierci jest spowodowanych zawodowymi chorobami nowotworowymi, czyli jest to dwa razy więcej niż liczba zgonów spowodowanych wypadkami przy pracy.

Z przedstawionych Radzie informacji wynika, że w Polsce problematyka związana z czynnikami rakotwórczymi lub mutagennymi jest nadal mało znana i niezadowalająco rozpowszechniona wśród pracodawców i pracowników. Z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że małe i średnie przedsiębiorstwa w niewystarczającym stopniu znają krajowe akty prawne, które regulują kwestie związane z czynnikami rakotwórczymi i mutagennymi. Doświadczenia kontrolne PIP wskazują, że ze względu na brak definicji pojęć «narażenie» i «kontakt» w obowiązujących aktach prawnych pracodawcy mają problem z ich zrozumieniem. Wpływa to na niewłaściwe prowadzenie przez pracodawców rejestru prac, których wykonywanie wiąże się z koniecznością pozostawania w kontakcie z substancjami chemicznymi, ich mieszaninami oraz czynnikami lub procesami technologicznymi o działaniu rakotwórczym lub mutagennym.

Kontrole Państwowej Inspekcji Pracy oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykazały nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. braku rejestru prac oraz pracowników pozostających w kontakcie z substancjami rakotwórczymi lub mutagennymi, aktualnych badań lekarskich pracowników oraz informowania pracowników o wynikach pomiarów czynników rakotwórczych lub mutagennych na stanowiskach pracy oraz oceny ryzyka zawodowego. W 36% skontrolowanych w 2018 r. przez PIP zakładach pracy (87 zakładów pracy zatrudniających ponad 16 tys. osób) pracodawcy nie spełniali obowiązku wykonywania badań i pomiarów czynników szkodliwych w środowisku pracy lub wykonywali je niezgodnie z częstotliwością ujętą w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego

2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. z 2011 r., Nr 33, poz. 166). Ponadto niektórzy pracodawcy w programach szkoleń bhp pracowników nie uwzględniali zagadnień związanych z czynnikami rakotwórczymi lub mutagennymi. Z informacji udzielanych przez pracodawców podczas kontroli PIP wynika również, że lekarze sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną nad pracownikami w zakładach, w których występują czynniki rakotwórcze lub mutagenne, nie zawsze zapoznawali się z warunkami pracy na tych stanowiskach. Taki stan może znacząco obniżać poziom ochrony zdrowia osób pracujących w narażeniu na działanie tych czynników.

Dane stacji sanitarno-epidemiologicznych wskazują, że w 2017 r. w 5,2% obiektów objętych ewidencją Państwowej Inspekcji Sanitarnej występowały czynniki rakotwórcze lub mutagenne. Kontrole potwierdziły, że w dalszym ciągu występuje wiele nieprawidłowości w obszarze wypełniania przez pracodawców wymagań przepisów regulujących ochronę zdrowia pracowników przed czynnikami rakotwórczymi lub mutagennymi, tj. wykonywania badań i pomiarów z częstotliwością określoną w rozporządzeniu ministra zdrowia dla czynników rakotwórczych, wypełniania informacji o klasyfikacji czynników oraz dotyczących czasu narażenia i liczby narażonych osób, a także zapewnienia pracownikom badań lekarskich również po zaprzestaniu pracy z czynnikami rakotwórczymi lub mutagennymi.

W Unii Europejskiej zintensyfikowano prace dotyczące ustalenia kolejnych wartości wiążących dla rakotwórczych/mutagennych czynników szkodliwych dla zdrowia (do 2020 r. będzie ich 50).

Międzyresortowa Komisja ds. Najwyższych Dopuszczalnych Stężeń i Natężeń Czynników Szkodliwych dla Zdrowia w Środowisku Pracy działająca przy Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – PIB prowadzi wszechstronne działania mające na celu zwrócenie uwagi pracodawców, pracowników oraz organów kontroli na zmiany wiążących wartości dopuszczalnych poziomów narażenia zawodowego dla szkodliwych czynników rakotwórczych lub mutagennych ustalonych w UE lub propozycji tych wartości. Informacje dotyczące czynników rakotwórczych lub mutagennych w środowisku pracy można uzyskać w wydawnictwach komisji: kwartalniku «Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy» (PiMOŚP) (www.ciop.pl/pimosp_strona), broszurze «Czynniki szkodliwe w środowisku pracy – wartości dopuszczalne 2016» oraz w bazie wiedzy CHEMPYŁ (www.ciop.pl/chempyl). Istotne jest zwrotne przekazywanie do Międzyresortowej Komisji ds. NDS i NDN przez resorty i organy kontroli warunków pracy informacji na temat: stosowania w przedsiębiorstwach czynników rakotwórczych i/lub mutagennych, wartości ich stężeń w powietrzu na stanowiskach pracy, liczby pracowników narażonych na ich działanie oraz stosowanych środkach prewencji w celu ochrony pracowników. Informacje te są niezbędne w negocjacjach z Komisją Europejską dotyczących ustalania i wdrożenia do prawa krajowego wiążących wartości dopuszczalnych poziomów narażenia zawodowego dla wymienionych czynników rakotwórczych i/lub mutagennych.

Na podstawie przedstawionych materiałów i dyskusji na posiedzeniu, z uwagi na konieczność ograniczenia narażenia na substancje chemiczne, ich mieszaniny, czynniki lub procesy technologiczne o działaniu rakotwórczym lub mutagennym, Rada Ochrony Pracy zaleca podjęcie następujących działań:

1. Wprowadzenie definicji pojęć «praca w kontakcie» oraz «praca w narażeniu» w rozporządzeniu ministra zdrowia w sprawie substancji chemicznych, ich mieszanin, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy.

2. Usunięcie w ww. rozporządzeniu ministra zdrowia niezgodności z rozporządzeniem ministra rodziny, pracy i polityki społecznej przez wskazanie, że wszystkie pyły drewna, bez względu na jego rodzaj, wykazują działanie rakotwórcze. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1286) oraz zgodnie z wykładnią dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2398 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającej dyrektywę 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym

narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 87) ustalono jedną wartość najwyższego dopuszczalnego stężenia (NDS) dla wszystkich pyłów drewna.

3. Wprowadzenie do Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie substancji chemicznych, ich mieszanin, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1117) w załączniku nr 1 w punkcie 2 (Procesy technologiczne, w których dochodzi do uwalniania substancji chemicznych, ich mieszanin lub czynników o działaniu rakotwórczym lub mutagennym) zapisu z dyrektywy 2017/2398/UE: «Prace związane z narażeniem na krzemionkę krystaliczną – frakcję respirabilną powstającą w trakcie pracy». Klasyfikację kwarcu i krystobalitu do grupy największego ryzyka, tj. do grupy 1. – czynników rakotwórczych dla ludzi potwierdziła już w 2012 r. Grupa Robocza Międzynarodowej Agencji Badań nad Rakiem (IARC). Należy zatem uwzględnić wprowadzenie ww. zapisu do rozporządzenia ministra zdrowia.

4. Prowadzenie przez Państwową Inspekcję Sanitarną i Państwową Inspekcję Pracy kontroli ukierunkowanych na wszystkie substancje rakotwórcze lub mutagenne ujęte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (CLP) i określone rozporządzeniem ministra zdrowia ze zwróceniem uwagi na rzetelność składanych przez zakłady pracy danych o narażeniu i kontakcie z tymi substancjami, co zwiększy ich świadomość odnośnie do konieczności jego maksymalnego ograniczenia przez zmianę technologii oraz korzystania ze środków ochrony zbiorowej i indywidualnej.

5. Kontynuowanie działalności Międzyresortowej Komisji ds. Najwyższych Dopuszczalnych Stężeń i Natężeń Czynników Szkodliwych dla Zdrowia w Środowisku Pracy w obszarze dostosowania prawa krajowego do dyrektyw UE dotyczących substancji rakotwórczych lub mutagennych.

6. Zapewnienie szkoleń oraz współdziałania służb medycyny pracy oraz służb bezpieczeństwa i higieny pracy w celu wspomagania pracodawców w realizacji ich obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników narażonych na działanie czynników rakotwórczych lub mutagennych w środowisku pracy".

Stanowisko zostanie przesłane do wiadomości: marszałkowi Sejmu, sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, sejmowej i senackiej Komisji Zdrowia, reprezentatywnym organizacjom pracodawców i pracowników. Natomiast do realizacji zawartych wniosków stanowisko zostanie przesłane do Ministerstwa Zdrowia, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Międzyresortowej Komisji ds. Najwyższych Dopuszczalnych Stężeń i Natężeń Czynników Szkodliwych dla Zdrowia w Środowisku Pracy, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, Instytutu Medycyny Pracy.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za przedstawienie projektu stanowiska. To bardzo ważne i merytoryczne stanowisko. Ma dużą wartość edukacyjną dla osób mniej zorientowanych w problematyce.

Czy są uwagi do proponowanego stanowiska?

Członek Rady Ochrony Pracy Michał Chałoński:

Proponuję w zdaniu: „Doświadczenia kontrolne PIP wskazują, że ze względu na brak definicji pojęć «narażenie» i «kontakt» w obowiązujących aktach prawnych pracodawcy mają problem z ich zrozumieniem" wyraz „zrozumieniem" zastąpić wyrazem „interpretacją".

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Pani prof. Koradecka przyjęła tę propozycję w formie autopoprawki.

Czy są inne uwagi? Nie widzę zgłoszeń.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w brzmieniu proponowanym przez Zespół ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Środowisku Pracy? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że Rada jednogłośnie przyjęła stanowisko w sprawie oceny i ograniczania ryzyka zawodowego związanego z narażeniem na czynniki o działaniu rakotwórczym i mutagennym.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu drugiego porządku dziennego – „Problematyka zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych – skuteczność nowych uregulowań" – materiał został przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy.

Proszę o zabranie głosu panią Anetę Przybysz – głównego specjalistę w Departamencie Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Główny specjalista w Departamencie Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Aneta Przybysz:

Problematyka zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych stanowi istotną kwestię w zakresie prowadzonej polityki rynku pracy. Polski rynek pracy nadal charakteryzuje się stosunkowo dużym udziałem umów niestandardowych, w szczególności umów cywilnoprawnych, zwłaszcza umów-zleceń. W celu przeciwdziałania nadużywaniu tego rodzaju umów oraz ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do obecnego porządku prawnego przepisy dotyczące gwarancji minimalnego wynagrodzenia również dla określonych umów zawieranych na podstawie prawa cywilnego.

Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje minimalna stawka godzinowa dla określonych umów-zleceń, o których mowa w art. 734 Kodeksu cywilnego, oraz umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 Kodeksu cywilnego). Gwarancją otrzymywania minimalnej stawki godzinowej objęte zostały osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej, a także tzw. samozatrudnieni, tj. osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą niezatrudniające pracowników lub niezawierające umów ze zleceniobiorcami, których działalność została zarejestrowana w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej lub państwem Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W świetle przepisów ustawy zobowiązani do wypełnienia obowiązków wynikających z minimalnej stawki godzinowej są przedsiębiorcy oraz inne jednostki organizacyjne (np. instytucje publiczne, urzędy administracji rządowej).

Minimalna stawka godzinowa nie jest wielkością stałą. Jej wysokość jest corocznie podwyższana w zależności od dynamiki wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników. Od 1 stycznia 2018 r. wynagrodzenie to wzrosło o 5%, do poziomu 2 100 zł za każdy miesiąc, co oznacza podwyższenie minimalnej stawki godzinowej – również o 5%, do wysokości 13,70 zł za każdą godzinę wykonanego zlecenia lub świadczonych usług.

Gwarancja minimalnej wysokości wynagrodzenia przy umowach cywilnoprawnych, podobnie jak wynagrodzenie za pracę, podlega szczególnej ochronie:

– wypłata musi nastąpić w formie pieniężnej,

– w przypadku umów zawartych na czas dłuższy niż jeden miesiąc wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu – w tym zakresie należy stosować art. 112 Kodeksu cywilnego,

– obowiązuje zakaz zrzeczenia się prawa do tego wynagrodzenia oraz przeniesienia go na inną osobę,

– podlega ochronie przed egzekucją na zasadach określonych w art. 833 k.p.c.

Do wykonywania nadzoru nad prawidłowością stosowania przepisów dotyczących zapewnienia minimalnej stawki godzinowej została upoważniona Państwowa Inspekcji Pracy (poprzez odpowiednie zmiany w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy).

Mając na uwadze wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości dotyczących stosowania przepisów w zakresie wprowadzonej gwarancji minimalnej wysokości wynagrodzenia dla określonych umów prawa cywilnego opublikowany został informator pn. „Minimalna stawka godzinowa dla umów cywilnoprawnych" – będący wspólną inicjatywą Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy i Zakładu Ubezpieczeń Społecznej. Został on opublikowany m.in. na stronach ministerstwa i Pań-

stwowej Inspekcji Pracy. Staraliśmy się, aby zawarte w nim informacje były jak najbardziej przejrzyste.

Jeśli chodzi o skuteczność nowych rozwiązań, to zwracam uwagę, że znowelizowana ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przewiduje, iż po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli po 1 stycznia 2019 r., Rada Ministrów przedstawi Sejmowi ocenę jej funkcjonowania. Ocena skuteczności zaproponowanych rozwiązań będzie podstawą do stosownego reagowania i podejmowania odpowiednich działań korygujących.

Wyniki kontroli przestrzegania obowiązku wypłacania wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż wynagrodzenie wynikające z minimalnej stawki godzinowej (będące podstawą do dokonania oceny wprowadzonej regulacji) zawierają m.in. sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za przedstawienie informacji.

Proszę o zabranie głosu głównego inspektora pracy pana Wiesława Łyszczka.

Główny inspektor pracy Wiesław Łyszczek:

Kontrole przestrzegania zakazu zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy są od wielu już lat jednym z priorytetowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy.

Prawne podstawy świadczenia pracy można podzielić generalnie na dwie grupy – zatrudnienie pracownicze oparte na przepisach prawa pracy oraz na tzw. zatrudnienie niepracownicze oparte na przepisach prawa cywilnego. Stosunek pracy i umowy cywilnoprawne to prawnie dopuszczalne formy świadczenia pracy. O rodzaju zawartej umowy decydują jej strony. Jeśli jednak praca ma być wykonywana w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, to zawarcie umowy cywilnoprawnej zamiast umowy o pracę stanowi naruszenie obowiązujących przepisów. O tym, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze stosunkiem pracy, decyduje nie nazwa umowy zawartej między stronami, lecz warunki, w jakich praca jest faktycznie świadczona.

Państwowa Inspekcja Pracy stwierdza w omawianym obszarze wiele nieprawidłowości, stosując odpowiednie środki prawne, tj. wystąpienia i polecenia usunięcia naruszeń prawa, mandaty za popełnione wykroczenia lub wnioski o ukaranie do sądu karnego. W razie sytuacji spornej inspektor pracy może wnieść do sądu powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy lub wstąpić do już toczącego się w tej sprawie postępowania. W obecnym stanie prawnym inspektorzy pracy nie są uprawnieni do wydawania decyzji nakazujących zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę.

W przedłożonym Radzie materiale przedstawiliśmy szczegółowe dane z kontroli prowadzonych w zakresie prawidłowości nawiązywania stosunku pracy, w tym kontroli przestrzegania zakazu zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy, a także kontroli prawidłowości zawierania umów o pracę u wykonawców lub podwykonawców zamówień publicznych na usługi lub roboty budowlane. Przedstawiliśmy również wyniki kontroli minimalnej stawki godzinowej wynagrodzenia osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, wraz ze stosownymi wnioskami oraz propozycjami zmian legislacyjnych.

Omówiliśmy także problematykę powództw wnoszonych do sądów pracy przez inspektorów pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Co istotne, stosunkowo niewielka liczba tych powództw wynika głównie z faktu braku zainteresowania taką formą zatrudnienia ze strony osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Z drugiej strony – w przypadku wyroków oddalających powództwa wniesione przez inspektorów pracy sądy z reguły wskazywały, że o wyborze podstawy zatrudnienia decyduje przede wszystkim autonomiczna wola stron, a przepisy nie kreują domniemania prawnego zawarcia umowy o pracę w każdym przypadku świadczenia pracy.

Należy przy tym pamiętać, że – zgodnie z danymi GUS – liczba osób w gospodarce narodowej, z którymi w 2016 r. została zawarta umowa-zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy (bez osób, które pobierają emeryturę lub rentę), szacowana jest na 1,25 mln.

Państwowa Inspekcja Pracy od wielu lat wskazuje powierzanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, jako jeden z najbardziej istotnych problemów na naszym rynku pracy. Poprzez takie zatrudnienia przedsiębiorcy unikają obowiązków wynikających z prawa pracy oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Warto jednak przy tym pamiętać, że dzięki wysiłkom inspektorów pracy każdego roku tysiące osób wykonujących wcześniej pracę na podstawie umów cywilnoprawnych lub bez żadnej umowy otrzymują umowy o pracę. W samym 2017 r. było to ponad 17 tys. zawartych umów o pracę.

Proszę panią dyrektor Halinę Tulwin o szczegółową prezentację naszego materiału.

Dyrektor Departamentu Prawnego Głównego Inspektoratu Pracy Halina Tulwin: Szereg obowiązków, jakie przepisy prawa pracy nakładają w związku z pracowniczymi formami świadczenia pracy, skłania niektóre podmioty do poszukiwania rozwiązań zmniejszających zarówno obciążenia finansowe i organizacyjne, jak i poziom zaangażowania w obsługę kadrowo-księgową osób wykonujących pracę.

Nie jest to nowy problem. Został już dostrzeżony na początku lat 90. ubiegłego wieku. Efektem poczynionych wówczas obserwacji była nowelizacja art. 22 Kodeksu pracy dokonana w lutym 1996 r., a następnie w 2002 r. W jej wyniku zakazano zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną (w sytuacji, gdy praca świadczona jest w warunkach właściwych dla stosunku pracy), a naruszenie tego zakazu stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika.

To prawo miało przyczynić się do zmiany zaobserwowanej tendencji. Ale – jak wskazują wyniki naszych kontroli – tak się nie stało. W ciągu następnych lat omijanie przepisów o zawieraniu umów o pracę przyjęło nowe formy (jak np. zawieranie umów z osobami świadczącymi pracę w ramach jednoosobowo prowadzonej działalności gospodarczej).

Na slajdzie przedstawiono dane GUS dotyczące zatrudnienia poza stosunkiem pracy. Ta liczba na przestrzeni lat nieco zmalała. W 2013 r. było to ok. 1,39 mln osób, obecnie – 1,25 mln osób. Dla tych osób umowa cywilnoprawna jest najczęściej jedyną formą świadczenia pracy. Przeprowadzone przez GUS badanie modułowe „Nietypowe formy zatrudnienia i praca nierejestrowana" (dotyczące zatrudnienia w 2014 r.) wskazywały, że dla ok. 2/3 zbiorowości wykonującej pracę zarobkową na podstawie innej formy umowy o wykonywanie pracy niż umowa zgodna z Kodeksem pracy praca ta była główną, w tym w zdecydowanej większości – jedyną pracą zarobkową w tym czasie. Dla przeważającej liczby osób praca na podstawie tego rodzaju umów nie była ich własnym, dobrowolnym wyborem.

Działania kontrolne w zakresie prawidłowości nawiązywania stosunku pracy prowadzone od wielu lat przez Państwową Inspekcję Pracy traktowane są przez nasz urząd jako priorytetowe. Czynności kontrolne skupiają się na ustaleniu skali naruszeń art. 22 Kodeksu pracy i wdrożeniu odpowiednich działań na rzecz zmiany zakwestionowanych umów. Oceniamy również specyfikę poszczególnych branż w kontekście przestrzegania przepisów o zatrudnieniu oraz podejmujemy odpowiednie działania prewencyjne, np. propagowanie dobrych praktyk i popularyzowanie wiedzy o zasadach prawidłowego wyboru form zatrudnienia.

W 2017 r. inspektorzy pracy przeprowadzili blisko 18 tys. kontroli przestrzegania art. 22 §1 Kodeksu pracy, w I półroczu 2018 r. – przeszło 7,2 tys. takich kontroli. W kontrolowanych podmiotach w 2017 r. 30% i w 2018 r. 27% wykonujących pracę świadczyło ją na podstawie umów cywilnoprawnych. Podmioty objęte kontrolami były zróżnicowane pod względem wielkości zatrudnienia, przy czym w 2017 r. najwięcej kontroli, bo prawie 43%, prowadzono w podmiotach zatrudniających do 9 pracowników, a blisko 32% stanowiły kontrole w podmiotach zatrudniających od 10 do 49 pracowników. Podobnie w I półroczu 2018 r., 40% kontroli przeprowadzono w podmiotach zatrudniających do 9 pracowników, a 32% – w firmach zatrudniających od 10 do 49 pracowników. Najliczniejszą grupę wśród skontrolowanych podmiotów stanowiły jednostki sektora własności prywatnej, w 2017 r. – 92%, w I półroczu br. – 90%. Największa liczba skontrolowanych podmiotów prowadziła działalność (według PKD) w zakresie: handel i naprawy, przetwórstwo przemysłowe oraz budownictwo. Nieprawidłowości w zakresie stosowania

umów cywilnoprawnych stwierdzono w przeszło 13% kontroli w 2017 r. i 12% kontroli w I półroczu 2018 r.

Na slajdzie przedstawiono środki prawne zastosowane przez inspektorów pracy. To polecenia i wnioski, wnioski do sądów o ukaranie, nałożenie grzywien w drodze mandatu karnego oraz środki oddziaływania wychowawczego. Istotnym działaniem inspektorów było także udzielenie porad prawnych podczas kontroli związanych z analizowaniem niepracowniczych form zatrudnienia. W 2017 r. udzielono blisko 44,5 tys. takich porad, w I połowie 2018 r. – ponad 18 tys.

Oprócz kontroli realizowanych u przedsiębiorców różnych branż inspektorzy pracy w 2017 r. po raz pierwszy przeprowadzili kontrole ukierunkowane na zbadanie prawidłowości zawierania umów o pracę przez wykonawców lub podwykonawców zamówień publicznych. Realizacja tego zadania była związana ze zmianami wprowadzonymi do ustawy – Prawo zamówień publicznych przewidującymi możliwość postawienia przez zamawiającego warunku zatrudnienia osób realizujących zamówienie na podstawie stosunku pracy. Chciałabym jednak podkreślić, że kontrole w tym zakresie nie były prowadzone jako „realizacja zastępcza" obowiązków zamawiających wynikających z przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, lecz w ramach uprawnień PIP wynikających z jej ustawowych kompetencji, w każdym bowiem przypadku, gdy praca świadczona jest w warunkach określonych w art. 22 Kodeksu pracy, podmiot zatrudniający ma obowiązek zawrzeć umowę o pracę, niezależnie od postawienia takiego warunku przez zamawiającego.

W 2017 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 460 kontroli u 324 wykonawców i 125 podwykonawców zamówień publicznych na usługi lub roboty budowlane. Większość kontrolowanych podmiotów, 68%, stanowiły firmy budowlane, 14% – podmioty zajmujące się usługami administrowania (głównie usługi sprzątania i ochroniarskie), 4% – rolnictwem, leśnictwem i łowiectwem (głównie zakłady usług leśnych).

Nieprawidłowości polegające na zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy stwierdzono u blisko 15% wykonawców i podwykonawców. Dotyczyły one 231 umów. Najczęściej ujawniano je w małych podmiotach, zatrudniających do 9 osób. Zdarzały się także przypadki powierzania realizacji zamówień publicznych osobom, w tym cudzoziemcom, z którymi nie zawierano żadnych umów. Jest to zjawisko tym bardziej niepokojące, że najczęściej stwierdzono je w zakładach usług leśnych przy wykonywaniu prac niosących zwiększone zagrożenia dla życia lub zdrowia osób świadczących pracę.

Wyniki kontroli wskazują, że wielu pracodawców (małych, nieposiadających służb zajmujących się obsługą spraw związanych z zamówieniami publicznymi) nie miało świadomości, że zamawiający postawił im warunek realizowania zamówienia wyłącznie przy pomocy osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Ich uwaga skupiała się przede wszystkim na terminowości wykonania umowy oraz jakości robót lub usług.

W wyniku dokonanych ustaleń inspektorzy pracy zastosowali wskazane na slajdzie środki prawne. Skierowano też jedno zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Chociaż dokonana w ubiegłym roku nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych nie wpłynęła na kompetencje Inspekcji Pracy, to stosowanie wprowadzonego wówczas rozwiązania postrzegamy jako istotny instrument wspomagający egzekwowanie obowiązków przewidzianych przepisami prawa pracy.

W 2017 r. weszły w życie przepisy dotyczące minimalnej stawki godzinowej dla osób świadczących pracę w ramach umowy-zlecenia oraz umowy o świadczenie usług. Wiązało się to z nałożeniem na Państwową Inspekcję Pracy nowych obowiązków w zakresie kontroli wypłaty wynagrodzenia dla osób, do których stosują się nowe unormowania. W konsekwencji rozszerzeniu uległ też katalog podmiotów podlegających kontroli PIP. Inspektorzy otrzymali uprawnienia do stosowania środków prawnych – kierowania wystąpień, wydawania poleceń, wszczynania postępowania wykroczeniowego.

W 2017 r. inspektorzy pracy przeprowadzili ponad 19,5 tys. kontroli ukierunkowanych na ustalenie skali przestrzegania obowiązku wypłacania przyjmującym zlecenie lub świadczącym usługi wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż wynikająca z mini-

malnej stawki godzinowej. Oprócz kontroli planowych i skargowych przeprowadzono 382 kontrole w związku z sygnałami napływającymi do okręgowych inspektoratów pracy za pośrednictwem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność" w ramach akcji „13 zł… i nie kombinuj".

Kontrole wypłacania minimalnej stawki godzinowej przeprowadzono w ponad 17,5 tys. podmiotów. W 2018 r. skontrolowano 7 tys. podmiotów. Nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dotyczących wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej stwierdzono w trakcie 26,9% wszystkich kontroli (27,2% w I półroczu 2018 r.). Najczęściej ujawnianym naruszeniem było niezapewnienie sposobu potwierdzania liczby godzin wykonywania zlecenia lub świadczenia usługi w zawartej umowie lub niezapewnienie przedstawiania przez zleceniobiorcę informacji o liczbie godzin wykonywania zlecenia (świadczenia usług), gdy strony nie ustaliły w umowie sposobu potwierdzania liczby godzin wykonywania zlecenia. Ta nieprawidłowość wystąpiła w 12% kontroli (podobnie w I połowie 2018 r.)

Naruszenie przepisów ustawy polegające na ustalaniu w umowach terminu wypłaty wynagrodzenia niezapewniającego wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu lub wypłacaniu wynagrodzenia za wykonywanie zlecenia (świadczenie usług) w terminach niezapewniających wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu ujawniono podczas 8% kontroli (podobnie w I połowie 2018 r.). W trakcie 4,8% kontroli stwierdzono ustalenie w umowach wynagrodzenia w sposób niezapewniający przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi otrzymania za każdą godzinę pracy wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej, niewypłacenie lub zaniżenie tego wynagrodzenia. W I połowie br. ten wskaźnik był wyższy – wynosił prawie 7%. W ok. 1,3% kontroli stwierdzono również uchybienia polegające na tym, że podmiot, na rzecz którego było wykonywane zlecenie lub świadczone usługi, nie przechowywał dokumentów określających sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług. W I połowie br. odsetek kontroli, w których stwierdzono te nieprawidłowości, wzrósł o 1%.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami inspektorzy pracy stosowali środki prawne, które zostały przedstawione na slajdzie. Informacja o zastosowanych środkach jest również zawarta w przedłożonym Radzie materiale. Ponadto w dwóch przypadkach w 2017 r. i czterech w 2018 r. do prokuratury skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Stwierdzane podczas kontroli naruszenia przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej przedstawiciele kontrolowanych podmiotów najczęściej tłumaczyli nieznajomością regulacji prawnych. Unormowania te wkraczają w obszar stosunków cywilnoprawnych, w których wcześniej zasadniczo obowiązywała zasada swobody umów. Nieznajomość przepisów była przyczyną niewłaściwego określenia w umowach zawartych na okres dłuższy niż miesiąc, terminu wypłaty wynagrodzenia niezapewniającego wypłaty co najmniej raz w miesiącu. W niektórych sytuacjach podmioty kontrolowane świadomie naruszały przepisy. Dotyczyło to przede wszystkim niewykazywania rzeczywistego czasu wykonywania zlecenia (świadczenia usług), a w konsekwencji nienaliczania i niewypłacania wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej. Te działania motywowane były względami ekonomicznymi.

Do naruszeń przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej dochodziło również z powodu błędów popełnianych przez osoby zajmujące się rozliczaniem umów. Problem stanowiła także interpretacja przepisów ustawy.

Niemniej jednak przeprowadzone kontrole wykazały, że znacząca większość kontrolowanych prawidłowo stosowała przepisy o minimalnej stawce godzinowej. Podmioty te zarówno przestrzegały obowiązków o charakterze formalnym (np. dotyczących treści umów, dokumentacji na temat liczby godzin wykonywania zlecenia), jak i dokonywały wypłaty wynagrodzenia w stosownej wysokości. Niewątpliwie można uznać, że akcje informacyjne i działania profilaktyczne, w tym prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Komisję Krajową NSZZ „Solidarność", odniosły odpowiedni skutek.

Na slajdzie przedstawiono efekty kontroli dotyczących tych zagadnień przeprowadzonych w 2017 r. Według stanu na koniec maja br. wykonanie przez przedsiębiorców wniosków i poleceń w sprawie minimalnej stawki godzinowej spowodowało, że 3 tys. zleceniobiorców otrzymało należności na łączną kwotę 3 mln zł. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2018 r. na dzień 27 sierpnia br. zrealizowano łącznie 230 wniosków i poleceń dla 765 osób na kwotę 454,5 tys. zł.

Chciałabym teraz przejść do kwestii powództw wnoszonych przez inspektorów pracy dotyczących ustalenia istnienia stosunku pracy. To jedno z istotnych uprawnień inspektorów pracy. Liczba tych powództw – co widać na slajdzie – corocznie wzrasta. Może nie jest imponująca. Przyczyny tego stanu rzeczy wyjaśnia analiza zawarta w materiale przedłożonym Radzie, gdzie bardzo szczegółowo przedstawiono orzecznictwo sądów w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy. Zastosowanie tego środka jest bardzo pracochłonne i – co istotne – bez współpracy z zainteresowanymi osobami ustalenie istnienia stosunku pracy w sądach pracy jest praktycznie niemożliwe. Gdy osoba zatrudniona stwierdza przed sądem, że jej zamiarem było zawarcie umowy cywilnoprawnej, to sądy niejednokrotnie uwzględniają te argumenty.

W 2017 r. inspektorzy pracy wnieśli do sądów 187 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 315 osób. Według stanu na 31 lipca br. sądy wydały w 17 przypadkach (na rzecz 80 osób) wyroki ustalające istnienie stosunku pracy, uwzględniając powództwa inspektorów pracy. W 26 sprawach strony zawarły ugodę sądową, a w 10 powództwo zostało oddalone z uzasadnieniem, że wolą stron było zawarcie umowy cywilnoprawnej. W 15 przypadkach sąd umorzył postępowanie. W pozostałych przypadkach sprawy zainicjowane powództwami inspektorów pracy pozostają jeszcze w toku.

W uzasadnieniach rozstrzygnięć uwzględniających powództwa wniesione przez inspektorów pracy sądy wskazywały przede wszystkim, że najważniejszą cechą stosunku pracy odróżniającą go od umów cywilnoprawnych jest bieżące podporządkowanie pracownika pracodawcy, które jest znacznie większe niż np. przy umowie-zleceniu. Natomiast w przypadku wyroków oddalających powództwa sądy wskazywały, że o wyborze podstawy zatrudnienia decyduje przede wszystkim autonomiczna wola stron, a przepisy prawa nie kreują domniemania prawnego zawarcia umowy o pracę w każdym przypadku świadczenia pracy. Jak wspomniałam, bez współpracy z zainteresowanymi jest bardzo trudno dochodzić przed sądami pracy ustalenia istnienia stosunku pracy. Bardzo często zdarzało się, że po wniesieniu pozwu osoby zatrudnione deklarowały inspektorom całkowity brak zainteresowania zmianą kwalifikacji podstaw ich zatrudnienia, a gdy mimo to inspektorzy wnioskowali o taką zmianę, niejednokrotnie rezygnowali z dalszej współpracy z przedsiębiorcami. Zdarzało się również, że wnosili do wyższej instancji skargi na inspektorów za wniesienie powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy. Chodzi przede wszystkim o osoby zatrudnione w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Nie będę szczegółowo omawiać orzeczeń. W materiale zawarta jest dokładna analiza. Orzecznictwo sądowe w tej materii jest rozbieżne. Sądy ustalają istnienie stosunku pracy wówczas, gdy występują wszystkie cechy stosunku pracy zarówno w umowie, jak i w sposobie świadczenia pracy. Badają przede wszystkim, czy praca była faktycznie wykonywana pod stałym nadzorem, czy istniał obowiązek kierowania się wskazówkami w zakresie wykonywania pracy – chodzi o bieżącą kontrolę nad sposobem wykonywania pracy – czy wymagane było osobiste świadczenie pracy w określonym miejscu i czasie, czy chodzi o wykonywanie określonych działań, czy też czynności przynoszących konkretny rezultat. Sądy ustalały istnienie stosunku pracy, gdy pracodawca faktycznie określił zatrudnionym konkretne dni i godziny pracy, kontrolował ich pracę, zapewniał niezbędne środki do jej wykonania, ewidencjonował czas pracy, w szczególności poprzez składanie przez pracowników podpisów na liście obecności oraz ustalenie grafików pracy, a także gdy pracodawca udzielał płatnego urlopu wypoczynkowego.

Ustaleniu istnienia stosunku pracy sprzyja podniesienie przez inspektorów pracy okoliczności, że u tego samego pracodawcy analogiczne obowiązki wykonują osoby zatrudnione na podstawie umowy cywilnoprawnej, jak i osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, a także wskazanie, że powód wcześniej wykonywał pracę na podstawie umowy o pracę, która później została zmieniona na umowę cywilnoprawną.

Powierzanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, jest jednym z najbardziej istotnych problemów naszego rynku pracy. Dlatego kontrole PIP będą kontynuowane w następnych latach. Na pewno skala zjawiska jest większa, niż wskazują kontrole Inspekcji Pracy. Nie jest bowiem łatwe wykazanie w trakcie kontroli, że doszło do omijania przepisów prawa ze względu na problemy ze zgromadzeniem materiału dowodowego dostatecznie potwierdzającego faktyczne warunki wykonywanej pracy właściwe dla stosunku pracy, a nie zawartej umowy cywilnoprawnej. Nie zawsze jest to możliwe ze względu na specyfikę wykonywanej pracy.

Niemniej jednak dzięki działaniom inspektorów tysiące osób wykonujących wcześniej pracę na podstawie umów cywilnoprawnych otrzymało umowę o pracę. W 2017 r. było to 9,6 tys. osób. W ostatnich latach powstało kilka nowych uregulowań prawnych, które mogą oddziaływać na taki stan rzeczy. Oprócz przepisów o minimalnej stawce godzinowej, zbliżającej koszty zatrudnienia w ramach niektórych umów cywilnoprawnych do kosztów zatrudnienia pracowniczego, należy wymienić dokonaną w 2016 r. nowelizację ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Państwowa Inspekcja Pracy jako jedną z podstawowych przyczyn ujawnianych nieprawidłowości od wielu lat wskazuje stopień skomplikowania przepisów i problemy z ich interpretacją. Dlatego jednym z postulatów pozostaje nowelizacja przepisów prawa pracy mająca na celu m.in. uproszczenie unormowań z zakresu prawa pracy, a także wprowadzenie rozwiązań utrudniających omijanie tych przepisów, których naruszanie wpływa na stabilność prawną i bezpieczeństwo pracowników. Umożliwiłoby to pracodawcom usuwanie wątpliwości interpretacyjnych utrudniających zgodne z przepisami funkcjonowanie, a inspektorom pracy osiągnięcie trwałej poprawy stanu praworządności.

W zakresie umów cywilnoprawnych zawieranych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy aktualne pozostają propozycje z lat ubiegłych dotyczące wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa instrumentów, które pozwalałby na skuteczne egzekwowanie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi (np. ustanowienie domniemania istnienia stosunku pracy dla osób wykonujących pracę najemną o przeważających cechach charakterystycznych dla stosunku pracy). Pożądanym rozwiązaniem w walce z nielegalnym zatrudnieniem byłoby również wprowadzenie obowiązku zgłaszania każdego podlegającego ubezpieczeniu społecznemu pracobiorcy do tego ubezpieczenia przed dopuszczeniem go do wykonywania pracy (podobnie jak ma to miejsce w przypadku potwierdzenia na piśmie umowy o pracę). Z uwagi na skalę zjawiska zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy uzasadnione jest kontynuowanie działań kontrolno-nadzorczych w tym zakresie przy współpracy z innymi organami (głównie ZUS i urzędami kontroli skarbowej). Ponadto nadal celowe jest podejmowanie działań prewencyjnych.

Jeśli chodzi o minimalną stawkę godzinową, to biorąc pod uwagę, że część nieprawidłowości miała swe źródło w nieznajomości obowiązujących regulacji, należy kontynuować popularyzację przepisów w tym zakresie. Konieczne jest kontynowanie kontroli w celu obserwowania rozmiaru i struktury nieprawidłowości. Czynności przeprowadzone w 2017 r. poprzedzone były informacjami medialnymi o planowanych kontrolach na duża skalę. Budowanie wśród potencjalnych kontrolowanych przekonania o zwiększonym prawdopodobieństwie kontroli mogło wpłynąć na ich zachowania. Należałoby też wyeliminować wątpliwości interpretacyjne, w szczególności powstające „na styku" stosowania ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i przepisów Kodeksu cywilnego.

Można również rozważyć wprowadzenie innych zmian legislacyjnych, w tym wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy cywilnoprawnej, podlegającej unormowaniom o minimalnej stawce godzinowej, w formie pisemnej przed rozpoczęciem pracy. Następnie – nałożenie na zatrudniających obowiązku prowadzenia ewidencji godzin wykonania pracy oraz kary grzywny za naruszenie tego obowiązku. Dalej – wprowadzenie sankcji wykroczeniowej za niedopełnienie obowiązku przechowywania dokumentów określających sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług

przez trzy lata od dnia, w którym wynagrodzenie stało się wymagalne. To najważniejsze wnioski.

Kończąc, jako przykład inicjatywy promującej nowe regulacje wśród zleceniodawców i zleceniobiorców pragnę wskazać informator „Minimalna stawka godzinowa dla umów cywilnoprawnych" opracowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Państwową Inspekcją Pracy oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Jest on zamieszczony na stronie internetowej PIP, zatem łatwo dostępny dla zainteresowanych.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję pani dyrektor.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Pan prof. Jan Wojtyła, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Wojtyła:

Z satysfakcją trzeba odnotować duże zainteresowanie stosowaniem umów cywilnoprawnych, które mają formalizować świadczenie pracy. Problemy, o których wspominała pani dyrektor Tulwin, istnieją właściwie od 1996 r., czyli nowelizacji Kodeksu pracy i wprowadzenia art. 22. Trwała dyskusja,czy to jest domniemanie istnienia stosunku pracy, czy nie. Jest bogata literatura na ten temat. Także orzecznictwo Sądu Najwyższego wahało się – czy była wola stron, czy nie było. Państwo znają szczegóły.

Jedna uwaga metodologiczna. Tytuł „Problematyka zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych – skuteczność nowych uregulowań". Jakie są nowe uregulowania? Trzeba ustalić jakąś cezurę czasową – od którego momentu uważamy je za nowe. Zasadnicze regulacje wprowadzono w 1996 r. To art. 22 Kodeksu pracy, który miał kluczowe znaczenie. On nawet nie był tak potrzebny, bo można było uciec do pozornych czynności prawnych z Kodeksu cywilnego i poszukiwać nieważności. Panował pogląd, że umowę ocenia się nie według nazwy, lecz według treści. Zatem orzeczenie, które przywołała pani dyrektor, że w ocenie sądu nazwa miała przesądzać o woli stron, akurat pozostaje w opozycji do doktryny.

Do czego zachęcałbym? Oczywiście, żeby dalej badać te sprawy. Ale może z nieco innego punktu widzenia – w jakim zakresie układ ekonomiczny generuje patologie w tym obszarze. Dla mnie niewątpliwa jest przewaga układu ekonomicznego nad praktyką stosowania. To jedna rzecz. Obecny niski poziom bezrobocia będący wielkim sukcesem gospodarczym powoduje większą świadomość także pracowników. Jeżeli wskaźnik bezrobocia był dwucyfrowy, to pracownik był gotów przyznać, że przedmiotem jego marzeń jest umowa cywilnoprawna, bo chce mieć jakąkolwiek pracę. Zatem w rozważaniach trzeba brać pod uwagę kontekst ekonomiczny.

Kolejna rzecz, do której zachęcałbym w analizie ku przyszłości, to zwrócenie uwagi na regulacje zachodnie, zwłaszcza niemieckie. One określają minimalne stawki dla poszczególnych stanowisk. A w Polsce wszyscy zostali potraktowani jednakowo. Jeden z moich studentów był zatrudniony na podrzędnym stanowisku za grosze. Pracodawca powiedział mu, żeby zostawił tę pracę, zna świetnie język, to będzie zajmował się tłumaczeniem symultanicznym. A w symultanicznym tłumaczeniu stawka minimalna wynosi 400–500 zł za godzinę. Zatem tutaj ocieramy się o całą problematykę adekwatnego wynagrodzenia za pracę. W przyszłości trzeba to uwzględnić. Minimalne wynagrodzenie właściwie jest adresowane do osób o bardzo niskich kwalifikacjach.

Kolejna kwestia, którą trzeba wziąć pod uwagę – im większe ryzyko osobowe, tym większa chęć do zawierania umów cywilnoprawnych, bo wtedy ryzyko przerzuca się na wykonawcę. Idąc tym tropem z łatwością można wytypować zawody i prace, gdzie to ryzyko jest przerzucane. Zachęcałbym państwa również do pewnej segmentacji badań, bowiem analiza, która dotyczy wszystkich, jest ciekawa, ale niewiele wnosi. Mamy lekarzy i pielęgniarki, których w swoim czasie w ramach – pożal się Boże – reformy służby zdrowia, masowo wysyłano na samozatrudnienie. I dalej wykonywali tę samą pracę. Wbrew przepisowi, który mówi, że nie można zastępować umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Chwalono się, że oni teraz lepiej zarabiają. Ale jakie jest ryzyko zwią-

zane z wykonywaniem zawodu? Nie ulega wątpliwości, że szpitale robią wszystko, żeby poszukiwać takich figur, które osłabiają ich odpowiedzialność za błędy w sztuce lekarskiej, za choroby szpitalne itp. Można to zauważyć w poszczególnych grupach. Mówimy o lekarzach. Niektórzy są zainteresowani, żeby mieć zlecenie w szpitalu – bo prowadzą prywatną praktykę – po to, żeby mieć dostęp do łóżek szpitalnych. Tutaj jest pewien ciąg nieprawidłowości – używając bardziej delikatnego określenia, aczkolwiek chciałoby się użyć mocniejszego określenia.

Pamiętam, jak jeden z rektorów uczelni postanowił zlikwidować studium języków. Zwolnił wszystkich lektorów, niektórych zatrudnił na umowy-zlecenia. A będą robili to samo, co ramach umowy o pracę. W szkolnictwie wyższym tego rodzaju sytuacje nie należą do odosobnionych, zwłaszcza tam, gdzie trzeba obniżać koszty. Można wytypować, jaki powinien być obszar kontroli i co będzie działo się w tej materii.

Obligatoryjność umów cywilnoprawnych, które miałyby być związane z świadczeniem pracy, to ryzykowna i dyskusyjna teza. Jeżeli wprowadzi się minimalną stawkę, która obowiązuje przy umowach cywilnoprawnych, to – moim zdaniem – jest to środek wystarczający. Można tak sformułować umowę, że z niej nie będzie nic wynikać, ale stawka będzie wpisana.

Konkludując – moja sugestia zmierza w tym kierunku, żeby uwzględniać kontekst ekonomiczny, umieć przewidywać, jak zmiany układu ekonomicznego mogą wpływać na to zjawisko, zwłaszcza ryzyka, koszty odszkodowań. W lasach bardzo niechętnie zatrudniają na podstawie umowy o pracę, tylko na podstawie umów-zleceń, a najczęściej bez żadnych umów. Tam wypadkowość jest bardzo wysoka. Analogicznie w budownictwie. To odrębny rozdział. Tych problemów jest cały szereg. Wydaje się, że w tego rodzaju opracowaniach bardzo ważne jest kompleksowe spojrzenie na przyczyny i pewna zdolność przewidywania co może zdarzyć się w przyszłości.

Członek Rady Ochrony Pracy Krzysztof Gadowski:

Państwo przyjmujecie od lat – i słusznie – kategorie wielkości firm czy danego typu firm. To kryteria, według których staramy się ocenić badane zjawisko. Państwo podajecie, że 90% skontrolowanych firm to podmioty prywatne. Pozostaje 10%, których – jak mniemam – właścicielem czy opiekunem jest państwo. Pan prof. Wojtyła wspomniał, że uczelnie również zawierają umowy cywilnoprawne. Czy PIP dysponuje statystyką, jak to zjawisko wyglądało w firmach państwowych, samorządowych? Ile uchybień ujawniono? Bo ci, którzy tworzą prawo, powinni go przestrzegać. I tu – moim zdaniem – powinno być dobrze albo w miarę dobrze.

Państwowa Inspekcja Pracy współpracuje z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także – jak sądzę – w wielu przypadkach z Ministerstwem Sprawiedliwości. Wiele opinii i trafnych uwag dotyczących sytuacji na rynku wymaga reakcji, przyjęcia pewnych rozwiązań, przeprowadzenia kontroli. PIP spotyka się z wspomnianymi wyżej resortami, przedstawia wnioski z kontroli, w tym legislacyjne. Czy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pochyla się nad nimi? Czy Ministerstwo Sprawiedliwości omawia rozstrzygnięcia sądów dotyczące powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy? Rozumiem, że te pytania powinienem kierować przy omawianiu sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Wrócę do nich podczas rozpatrywania sprawozdania z działalności PIP w bieżącym roku.

Chciałem podziękować za przeprowadzenie kampanii medialnej przed przystąpieniem do kontroli w 2017 r. To było skuteczne działanie profilaktyczne. Firmy zaczęły interesować się danym tematem kontroli. Myślę, że działania profilaktyczne są ważnym elementem, który dyscyplinuje pracodawców.

Zastępca przewodniczącego Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:

Chciałbym na początku odnieść się do wspominanego dzisiaj niejednokrotnie art. 22 Kodeksu pracy. Uważam, że zapisy tego artykułu są słuszne. Należy je stosować. W sytuacji, kiedy mamy trzy cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, czyli praca pod kontrolą, praca w oznaczonym czasie i praca w oznaczonym miejscu, oczywiście należy to kontrolować. Wydaje się, że dzisiejsza procedura rozstrzygania ewentualnych sporów przed sądem jest właściwa. Sądzę, że nie należy jej zmieniać. Tym bardziej, że jeżeli

uwzględnić wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, to w przeważającej mierze nadużywanie umów cywilnoprawnych można określić jako marginalne, o czym świadczą liczby wymienione w materiale – 12%, 13%. To niewiele. A z drugiej strony – 80%, prawie 90% kontrolowanych firm nie wykazuje tych nieprawidłowości.

I tu dwie uwagi. Pierwsza – zajmowaliśmy się tym tematem chyba zaraz po wprowadzeniu art. 22 i później ponownie. Jak pamiętam, wtedy poziom nieprawidłowości w firmach sięgał 27%, 30% i powyżej 30%. Porównując ze stanem obecnym to dwukrotna, a nawet dwuipółkrotna różnica na korzyć. Czyli dzisiaj – według Państwowej Inspekcji Pracy – w skontrolowanych firmach wykazuje się nieprawidłowości na poziomie 12%.

Druga uwaga – co oznacza 12%? Nie można tego ekstrapolować na wszystkie firmy. To nie znaczy, że 12% firm w Polsce wykazuje nieprawidłowości. Trzeba pamiętać, że to nie jest wynik badania tego problemu przeprowadzonego w całej Polsce. To jedynie wynik kontroli. Czyli – używając nieprzyjemnego porównania – nie można porównywać ludzi skazanych prawomocnym wyrokiem oraz ludzi, co do których istnieją ewentualne podejrzenia. Przepraszam za takie porównanie, ale ono jest chyba dość plastyczne.

Przypominam, że kiedy dyskutowaliśmy dziesięć czy ponad dziesięć lat temu, proponowałem, żebyśmy dokonali rzeczywistej oceny skali zjawiska, ale nie poprzez ocenę kontroli, bo to inna sprawa. Może dobrze byłoby przed wprowadzeniem jakichkolwiek ewentualnych zmian przeprowadzić profesjonalne ogólnopolskie badanie dotyczące rzeczywistego poziomu nieprawidłowości.

I ostania uwaga – padła propozycja, żeby osoby podejmujące pracę na umowach cywilnoprawnych zostały zgłoszone do ZUS przed podjęciem pracy. Wydaje się, że jest to pomysł słuszny. Bo rzeczywiście może spowodować uszczelnienie działań. To rozwiązanie przypomina likwidację syndromu pierwszej dniówki, którego byłem orędownikiem w ramach prac Rady Dialogu Społecznego.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Nie ukrywam, że ten temat nie przypadkiem znalazł się na sierpniowym posiedzeniu Rady. Przekonałem koleżanki i kolegów z prezydium, żeby niejako w przededniu rocznicy Sierpnia'80 omówić na posiedzeniu Rady jedną z największych patologii umów śmieciowych, z którymi związki zawodowe walczą od lat. Przyznam, że momentami, jak wsłuchiwałem się w wypowiedzi, zwłaszcza w znakomite wystąpienie pana prof. Wojtyły, to jednak miałem poczucie naszej bezradności w znalezieniu skutecznego rozwiązania prawnego zwalczającego tę patologię.

Wydaje się, że najistotniejszym elementem ograniczającym tę patologię jest sam rynek pracy. Obecnie bezrobocie wynosi poniżej 6%. Rynek pracownika wręcz wymusza poważniejsze traktowanie pracowników przez pracodawców, coraz trudniej narzucić taką formę w przypadku braku zgody pracownika. Niestety coraz powszechniejsze staje się, że pracownicy ileś lat funkcjonujący w tej formule akceptują ją. Wykazywałem, że przy tzw. zatrudnieniu śmieciowym – pracodawcy często protestują, żeby nie używać tego sformułowania – zarabiają obie strony, a poszkodowanym jest skarb państwa. A korzyściami pracodawcy dzielą się z pracownikami. Czyli jeśli mamy do czynienia z naruszeniem prawa pracy – art. 22 Kodeksu pracy – to można użyć sformułowania, że oszukiwany jest skarb państwa, a pracodawca z pracownikiem dzielą się dolą.

Przepraszam, że przerysowuję, ale chodzi mi o wskazanie, że być może jednak rozwiązanie powinno być niejako narzucone, ale z punktu widzenia interesu skarbu państwa i uszczelniania wpływów do ZUS, aby w wyniku oczywistego naruszania art. 22 Kodeksu pracy nie tolerować uszczuplania wpływów do ZUS. Oczywiście to też ma pewne przełożenie – pracownicy korzystający z form cywilnoprawnych nie myślą o przyszłości i nie przewidują, jak bardzo to obniży ich przyszłe emerytury. Pamiętam, swego czasu prowadzone były takie szacunki. Wynikało z nich ewidentnie, że osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych nie gromadzą kapitału w nowym systemie, który wystarcza choćby na emeryturę minimalną. Czyli oprócz ciągle dużej dziury w ZUS rodzi się później zobowiązanie dla skarbu państwa dopłaty do emerytury minimalnej w sytuacji, gdy kryterium stażowe jest spełnione. Zatem negatywne skutki społeczne są bardzo duże.

Przyznam, że z pewnym zainteresowaniem przyjąłem wnioski Inspekcji Pracy. Nawiązywały one do powtarzających się od lat propozycji. Z tego co pamiętam, w sprawozdaniach głównego inspektora pracy, w tym za poprzedni rok powtarzała się kwestia przyznania inspektorom pracy kompetencji wydawania nakazów zawarcia stosunku pracy. To niejako odwrócenie roli – w tej sytuacji to nie pracownik występuje do sądu o stwierdzenie istnienia stosunku pracy, ale ewentualnie pracodawca, jeśli nie akceptuje decyzji nakazowej inspektora, występuje do sądu. Zatem droga sądowa pozostaje zachowana. Przed wprowadzeniem tego rozwiązania powstrzymywał nas nierozstrzygnięty dylemat co do właściwości sądu. Nakaz administracyjny – to niejako z definicji właściwość sądu administracyjnego, a z drugiej strony – kwestia ewidentnie dotycząca stosunku pracy i sprawa kompetencji, bo przecież pewna specjalizacja w prawie również istnieje. Stąd wydaje się, że co do problemu dużo właściwsze do rozstrzygania są sądy pracy. Myślę, że gdy rozwiążemy ten dylemat, to wtedy nie będzie żadnych merytorycznych przeszkód czy trudności, żeby wprowadzić system nakazowy.

Sądzę, że uda się przekonać pracodawców do tego rozwiązania. Bo naruszenie art. 22 jest źródłem nieuczciwej konkurencji. Wielokrotnie to podkreślam. Obserwuję pewną metamorfozę podejścia pracodawców do tej kwestii. Coraz częściej zdarza się, że pracodawcy również dostrzegają, iż są za pośrednictwem tego mechanizmu po prostu oszukiwani. Padają ofiarą nieuczciwej konkurencji na rynku.

Ze swojej strony deklaruję podjęcie działań na rzecz wyposażenia inspektorów pracy w możliwość wydawania decyzji nakazowych. Chociaż, gdy spojrzeć na dane statystyczne, to można odnieść wrażenie, że to nie jest wielki liczbowo problem. Myślę, że tu bardzo ważną rolę odgrywa też kwestia pewnej psychologii. Świadomość stanu prawnego, edukacja postępuje po obu stronach – pracodawców i pracowników. Sama świadomość stanu prawnego też wpływa istotnie na minimalizację powszechności tej patologii.

Myślę, że istotne będą pewne wnioski, które wypracujemy w naszym stanowisku. I później w ślad za tym podejmiemy pewne działania konsultacyjne, żeby wypracować wspólne stanowisko w tej sprawie z pracodawcami.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Pan Karol Bielski, proszę. Następnym mówcą będzie pan Kazimierz Kimso.

Członek Rady Ochrony Pracy Karol Bielski:

Część problemów, które zamierzałem poruszyć, została podniesiona, również przez pana przewodniczącego. Chciałbym jednak wnieść kilka kwestii do omawianej dziś problematyki. Rzeczywiście, pozytywnie – i to wynika z bogatego materiału, który został nam przedstawiony – należy ocenić działalność edukacyjną i efekty wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej dla umów-zleceń. Odchylenia na poziomie 1,5% to śladowy wynik, który pozwala uznać, że te przepisy z sukcesem zostały wdrożone. I działania promocyjne PIP w tym zakresie odniosły skutek. Należałoby tylko zawnioskować, żeby kampania informacyjna w dalszym ciągu była prowadzona, aby edukacja była kierowana do zleceniobiorców i zleceniodawców. To przykład bardzo dobrego działania.

Należałoby jednak podkreślić, że nadal pojawiają się takie problemy jak np. dorabianie dokumentów w trakcie kontroli. To przykład tego, co tutaj zostało opisane, że niejednokrotnie zdarza się, że umowy-zlecenia są zawierane np. w dniu rozpoczęcia kontroli czy dzień wcześniej, żeby zdążyć jeszcze wyjaśnić kwestię, dlaczego ta osoba nie jest jeszcze zgłoszona do ubezpieczenia. I rzeczywiście, w tym zakresie skrócenie okresu wymaganego do zgłoszenia osoby do ubezpieczenia mogłoby rozwiązać ten problem, przynajmniej w znacznej części. Bo Inspekcja Pracy tak naprawdę ocenia dokumenty, które ma przedstawione, ale ocenia również fakty. Dokumenty i fakty – zgłoszenie do ZUS – stanowią podstawę oceny. Uważam, że ten postulat można uznać za jak najbardziej godny rozważenia.

Natomiast chciałbym szerzej spojrzeć na kwestię decyzji administracyjnej przekształcającej umowę-zlecenie w stosunek pracy. Historycznie rzecz biorąc stosunek pracy *de facto* wywodzi się ze stosunku zleceniowego. To stosunek cywilnoprawny. Zawsze takim był. A z racji szczególnego charakteru i wagi społecznej został uregulowany w akcie rangi kodeksowej. Myślę, że warto byłoby przy tym pozostać. Decyzja administracyjna

wprowadza zupełnie inny reżim oceny tego stosunku. Równowaga stron pracownik–pracodawca jest wtedy zachwiana. Nawet formalna. Myślę, że warto byłoby jednak rozważyć, by poprawiać obowiązujące przepisy, ale nie dokonywać rewolucji. To mój głos w dyskusji, skłaniający być może do refleksji na temat istoty stosunku pracy w kontekście systemu różnych umów stosowanych przy świadczeniu pracy, usług, wykonywaniu działań przez jedną osobę na rzecz pracodawcy, zleceniodawcy czy osoby, która jest drugą stroną umowy.

Kolejna sprawa – jak wspomniano, obecne realia ekonomiczne wskazują, że odchodzimy od sytuacji, gdy umowa-zlecenie była przymusowa dla zleceniobiorcy, często jest to bardziej świadomy wybór. Te osoby nie są zainteresowane umową o pracę i związanymi z nią reżimami, chcą mieć większą elastyczność. Ale należy też dbać o interes skarbu państwa i ZUS. Wydaje się, że np. przepis przewidujący oskładkowanie umowy -zlecenia, chociażby od stawki minimalnej – jak to zostało wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. –w dużej mierze pozwolił uciec od stosowania umowy zlecenia jako zastępczej formy zatrudnienia, kiedy zawierano jedną umowę na niską kwotę, żeby zgłosić tę osobę do ubezpieczenia, a równolegle miała one inne umowy-zlecenia na wyższe kwoty, od których nie odprowadzano składek. Wydaje się, że to jest droga, którą należałoby pójść i którą należałoby wspierać. Bo rzeczywiście ona równoważy interesy wszystkich zainteresowanych stron.

Jeszcze raz chciałbym podziękować za przedłożony materiał, w którym kompleksowo została omówiona całość problematyki umów cywilnoprawnych. Należy również kontynuować działania edukacyjne i profilaktyczne. Ich efekty są widoczne.

Członek Rady Ochrony Pracy Kazimierz Kimso:

Dyskutujemy na podstawie dobrego dokumentu przedstawionego przez Państwową Inspekcję Pracy. Ale posługujemy się pewnymi uproszczeniami albo nie do końca pewnymi informacjami, biorąc pod uwagę skalę umów cywilnoprawnych. Jeżeli pojawiają się stwierdzenia, że wcześniej było 30%, obecnie jest 12%, a nie ma miarodajnych informacji, to być może z naszej strony powinna wyjść propozycja przeprowadzenia takich badań, żebyśmy wiedzieli, jaka jest rzeczywista skala zjawiska. Bo zapewne wszystko zależy od tego, w jakim środowisku jesteśmy.

Ostatnio rozmawiałem z pracownikami ze środowisk medycznych. Tam skala kontraktów, umów cywilnoprawnych jest ogromna. Problem, o którym wspomniał pan przewodniczący, utrata wpływów do skarbu państwa i ZUS, to jedna kwestia. Ale jest jeszcze inna niezwykle ważna sprawa. Mianowicie dzisiaj umowy cywilnoprawne są oskładkowane od stawki minimalnej. Pracownik, który np. w pogotowiu decyduje się na taki kontrakt, aby mieć 300, 400 albo 500 godzin pracy, bo tak się zdarza, po to, żeby zarobić na odpowiednim poziomie, przy tak intensywnej pracy często ulega wypadkowi albo chorobie. Wtedy okazuje się, że świadczenie, które otrzymuje, nie jest na poziomie jego wcześniejszych wynagrodzeń. Jeżeli to krótka choroba, to nie ma problemu. Ale jeżeli jest dłuższa, to wtedy okazuje się, że niestety nie ma środków do życia. To bardzo istotna kwestia, żeby składki były odprowadzane od rzeczywistego wynagrodzenia. Czasami w pogoni za pieniądzem zapomina się o własnym interesie. Dochodzi do tragedii, do bardzo trudnych sytuacji.

Myślę, że należy dalej pracować nad uszczelnieniem systemu, żeby umowy cywilnoprawne były tylko tam, gdzie są niezbędne, aby odprowadzano składki od rzeczywistego wynagrodzenia, żeby pracownik zatrudniony w tej formie miał zapewnioną pełną ochronę zarówno w sytuacji choroby, jak i gdy przechodzi na emeryturę. I przypominam o potrzebie przeprowadzenia badań skali zjawiska, żebyśmy nie mówili, że 12% to mało. Dla mnie mało to 0,2%, a 12% to dużo.

Członek Rady Ochrony Pracy Stanisław Stolorz:

Dziękuję za przedłożony materiał. Moje pytanie dotyczy minimalnego wynagrodzenia. Czy jest ono liczone jako wynagrodzenie zasadnicze? Niektórzy pracodawcy do minimalnego wynagrodzenia wliczają wszystkie dodatki, np. stażowy itp. Okazuje się, że nowy pracownik przyjęty do pracy zarabia np. 2100 zł – minimalne wynagrodzenie, a stary pracownik przez dodatki ma niejako niższe wynagrodzenie, bo ono liczone jest wraz

z dodatkami. Uważam, że minimalne wynagrodzenie powinno być wynagrodzeniem zasadniczym. Wszystkie pochodne powinny być naliczane od minimalnego wynagrodzenia. W przeciwnym razie nie uporządkujemy tej kwestii.

Kwota minimalnego wynagrodzenia godzinowego nie pokrywa się z kwotą 2120 zł. Jeśli przemnożyć 13,70 zł przez liczbę godzin, to nie otrzymamy minimalnego wynagrodzenia. To różne kwoty w zależności od liczby godzin przepracowanych w miesiącu. Na to też należałoby zwrócić uwagę, bo to istotny problem w wielu firmach, nie tylko państwowych.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Mam prośbę i uwagę odnośnie kwestii technicznych – różnicy między stawką godzinową a miesięczną. To tematy, którymi powinna zająć się Rada Dialogu Społecznego, a niekonieczne nasze gremium. Możemy zwrócić uwagę na te kwestie w naszym stanowisku, ale nie proponować rozwiązań.

Członek Rady Ochrony Pracy Stanisław Stolorz:

Nie mówię o proponowanych rozwiązaniach, lecz o problemie.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Tak. Tu zgadzamy się. Proponuję, aby te kwestie skierować do Rady Dialogu Społecznego.

Zastępca przewodniczącego Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:

Chciałem dodać jako członek Rady Dialogu Społecznego, że dostrzegliśmy ten problem i o ile pamiętam, koledzy związkowcy – chyba Piotr Duda – stwierdzili, że minimalna stawka godzinowa powinna być wyższa, po tym przemnożeniu, niż minimalna stawka miesięczna ze względu na to, żeby zachęcać pracodawców do przechodzenia na umowy o pracę zamiast umów cywilnoprawnych.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Pan prof. Jan Wojtyła, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Wojtyła:

Podzielam punkt widzenia, który został zaprezentowany przez pana przewodniczącego, że jesteśmy nieco bezsilni w walce z tym zjawiskiem. Przestrzegałbym przed nadmierną wiarą w omnipotencję prawa. To wymaga określonych działań, także w układzie ekonomicznym. To jedna uwaga.

A druga – trochę ciekawostka – mówimy o umowach-zleceniach. Jeżeli sięgnąć do starych podręczników prawa cywilnego, kiedy definiowano umowę-zlecenie, to umowa-zlecenie miała bardzo wąski zakres i dotyczyła właściwie legitymacji dla dokonania określonych czynności prawnych. Co stało się z umową-zleceniem z tamtych czasów do czasów obecnych – to pewien osobliwy fenomen.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Lista mówców została wyczerpana.

Zamykam dyskusję.

Proszę autorów referatów o odniesienie się do kwestii podniesionych w dyskusji.

Główny specjalista w Departamencie Prawa Pracy MRPiPS Aneta Przybysz:

Z uwagą wysłuchałam wszystkich zgłoszonych propozycji, pomysłów i uwag. Stanowią one bardzo cenną bazę. Zostaną wzięte pod uwagę przy przygotowywaniu oceny funkcjonowania minimalnej stawki godzinowej.

Odnosząc się do kwestii minimalnego wynagrodzenia, zakresu składnikowego, tutaj mamy do czynienia z dwoma kategoriami. Ten problem jest dostrzegany przez ministerstwo. Obecnie analizujemy możliwości zmiany stanu prawnego, żeby nie było takich sytuacji. Natomiast nie ukrywam, że tutaj jest sprawa wieloproblematyczna. Chodzi o to, żeby tę kwestię ująć w odpowiedni sposób.

Dziękuję za sugestie. Przed nami ocena obowiązywania minimalnej stawki godzinowej. Na pewno dzisiejsza dyskusja stała się dla nas bogatym źródłem informacji.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Pan prof. Wojtyła, kiedy mówił o zróżnicowaniu stawki płacy minimalnej, powoływał się na rozwiązania niemieckie według zawodów. To rzeczywiście kuszące. Przypomnę, że w Polsce były też pomysły – chyba pracodawcy je zgłaszali – różnicowania terytorialnego – ze względu na region kraju. Inne są uwarunkowania w dużych metropoliach, inne na prowincji. Natomiast tutaj mieliśmy absolutnie rozstrzygnięcie, że byłoby to niekonstytucyjne.

Rozwiązanie dla poszczególnych zawodów mogłoby się bronić prawnie. Mogłoby być interesujące. To temat do omówienia na forum Rady Dialogu Społecznego.

Pani dyrektor Halina Tulwin, proszę.

Dyrektor Departamentu Prawnego GIP Halina Tulwin:

Przede wszystkim chciałabym bardzo podziękować za pozytywną ocenę naszego materiału, a zgłoszone uwagi w pewnej części pokrywają się z naszymi wątpliwościami. Potrzebowalibyśmy pełnego obrazu sytuacji. Kontrole prowadzone przez Inspekcję Pracy to wycinek. Nasze kontrole są nakierowane przede wszystkim tam, gdzie dostrzegamy ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Dlatego też ten obraz wynikający z kontroli może być bardziej pesymistyczny niż w rzeczywistości. Nie trafiamy do wielu podmiotów. Zatem trudno pokusić się o stwierdzenie, że to daje obraz statystyczny. Tak nie jest. To wycinek naszych kontroli tam, gdzie oceniając ryzyko, kierujemy inspektorów pracy do badania tych zagadnień.

Powoływałam się na materiały GUS dotyczące pracy nierejestrowanej. Chciałam zwrócić uwagę, że to nie są nowe materiały, dlatego że do takich nie dotarliśmy. Oprócz danych statystycznych dotyczących osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych GUS prowadził jeszcze badania modułowe „Nietypowe formy zatrudnienia i praca nierejestrowana", ale dotyczyło to zatrudnienia w 2014 r. Tam były wnioski, że praca na podstawie umów cywilnoprawnych nie była dobrowolna, była też jedynym zatrudnieniem. Obecnie ten obraz może być nieco inny. Gdyby Rada zleciła takie badania czy zwróciła się o ich przeprowadzenie, to myślę, że również nam bardzo by to pomogło przy planowaniu kontroli.

Jeżeli chodzi o szczegółowe dane, o których mówił pan poseł Gadowski – statystyka w podziale na sektor własności, takie dane jesteśmy w stanie przedstawić. Tylko przy opracowywaniu taki materiał siłą rzeczy ma charakter ogólny. Jeżeli jest potrzeba, przekażemy taką informację.

Pan prof. Wojtyła zwrócił uwagę na minimalną stawkę dla poszczególnych zawodów. Jest na to miejsce przede wszystkim w układach zbiorowych pracy. Może byłoby to dobrym przyczynkiem do podniesienia rangi czy wzrostu znaczenia układów zbiorowych pracy. Natomiast takie działania są ostatnio podejmowane w odniesieniu do pewnych grup zatrudnionych np. w podmiotach leczniczych.

Jeżeli chodzi o rozwiązania z zakresu prawa pracy czy minimalnej stawki godzinowej, one odnoszą się do minimum dla wszystkich. Zgłaszaliśmy postulat, że być może niepotrzebnie te przepisy obejmują wszystkie osoby powierzające wykonywanie prac na podstawie tych umów, dlatego że w niektórych zawodach te stawki są znacząco wyższe. I tutaj nie byłoby potrzeby objęcia kontrolą np. członków zarządów spółek kapitałowych, radców prawnych czy menadżerów, natomiast w obecnym stanie prawnym te obowiązki formalne również na nich spoczywają.

Co do kwestii uregulowania tego zjawiska na przyszłość, to przedstawiliśmy nasze propozycje. Ich dalszy los zależy od Sejmu. Pan przewodniczący zwrócił uwagę na istotny aspekt, czyli poszkodowanych obchodzeniem tych przepisów. To nie tylko osoby zatrudnione, ale również skarb państwa. Z naszej analizy przeprowadzonej w ub. r. wynika, że istotnie skarb państwa ponosi istotne straty przy obchodzeniu tych przepisów i nieprawidłowym zatrudnianiu.

Co do dalszych kontroli, to będą prowadzone. Postaramy się też prowadzić na szeroką skalę działania prewencyjne, ponieważ one przynoszą rezultaty.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Po wniosku pana Kazimierza Kimso dotyczącym badań zastanawiałem się, że ich zlecenie profesjonalnym firmom oznacza ogromne koszty. Ale być może takie badania istnieją. Miałbym prośbę, żeby Inspekcja Pracy z ministerstwem skonsultowały się i ewentualnie podpowiedziały nam, czy te istniejące już – pani profesor ma tu jakąś wiedzę, zaraz udzielę głosu – badania dają odpowiedź w takim stopniu, w jakim oczekiwaliśmy, czy trzeba sformułować zagadnienie na nowo i zlecić do GUS, żeby nie generując dodatkowych kosztów, otrzymać odpowiedź na to pytanie.

Pani prof. Danuta Koradecka, proszę.

Zastępca przewodniczącego Rady Ochrony Pracy Danuta Koradecka:

Stałe regularne badania GUS nie obejmują tej problematyki. Natomiast raz na cztery lata GUS prowadzi badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Można zwrócić się z prośbą o uzupełnienie tego badania o pewne elementy. Centralny Instytut Ochrony Pracy zgłasza propozycje dotyczące warunków pracy. BAEL byłby tu dość logiczny do wykorzystania.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Zakończyliśmy rozpatrywanie pkt 2 porządku dziennego.

Projekt stanowiska w tej sprawie przygotuje Zespół ds. Prawno-Organizacyjnych oraz Zespół ds. Nauki, Edukacji i Promocji oraz Współpracy z Partnerami Społecznymi.

Przechodzimy do spraw bieżących. Proponuję następujący terminarz posiedzeń Rady do końca 2018 r.: 25 września, 16 października, 20 listopada, 11 grudnia. W najbliższych dniach ten terminarz zostanie przesłany mejlem członkom Rady.

Informuję, że posiedzenie Zespołu ds. Skarg odbędzie się jutro, 29 sierpnia w siedzibie Rady. Początek godz. 8.00.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawach bieżących? Nie widzę zgłoszeń.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia.

Zamykam posiedzenie Rady Ochrony Pracy. Szczęśliwej drogi do domu.